

第5章 経済協力再開に向けて

著者	桐生 稔
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	アジ研トピックリポート[緊急レポート]
シリーズ番号	12
雑誌名	ミャンマーの新展開：開放と成長への助走
ページ	41-47
発行年	1995
出版者	アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00009744

第5章 経済協力再開に向けて

少なくとも 1970 年代以降、ミャンマー経済にとって先進諸国からの経済援助（ほとんどはODA）は、きわめて大きな意味を持っていた。1980 年代を通じて、ミャンマーが受け取ったODAは、年間平均 2 億ドルで、これは、貿易総額の約 30 %を占めていた。とりわけ、日本のODAは、ODA総額の 70 %を占め、「ビルマ式社会主義」経済を支える重要な資金源であった。

1985 年以降の貿易不振及びエネルギー不足による深刻な経済停滞は、後に 1988 年の民主化騒動の基本的要因となったが、もうひとつ重要な問題を生起せしめた。それは対外債務の返済不履行であった。

ミャンマー（当時ビルマ）政府は、少なくとも 1986 年までは対外債務の返済を怠ることはなかった。しかし 87年に、深刻な外貨不足に直面し、債務返済を履行することができなかった。このため、日本との間では、円借款の新規供与が差し控えられた。政府はこの難局を、LLDC宣言することによって乗り切ることとし、87 年 12 月の国連総会で、LLDCに認定された。これにより、後にフランス、ドイツなどへの債務は、キャンセレーションの対象となり、対日債務も、債務救済無償扱いを受けるようになった。

そして 88 年の民主化騒動、軍政の登場、さらに人権抑圧など、先進諸国などからの非難を受け、ODAは全面的に停止されることになった。1995 年現在も、西側諸国からのODAは日本による on-going project 及び債務救済無償を除いて、停止されたままである。

本章では、西側諸国とりわけ日本のODA再開の条件を分析し、対ミャンマー経済援助のあり方について検討する。

1. 対ミャンマーODA再開の基本条件

(1) 民主化と人権問題の解決

西側諸国の大方の対ミャンマー援助政策は、軍政が完全に民政移管をし、人権問題（アウンサン・スーチー女史問題を含む）を解決しない限り再開はないというものである。これは、数度にわたる国連決議に基づくもので、特定の国が、独自の判断で再開できるような雰囲気は少なくともこの7月まではなかった。

とりわけ米・西欧が重要視していたのは、スーチー女史の軟禁問題であった。スーチー女史が解放されたことは、こうした米・西欧の対ミャンマー強硬姿勢が緩和されることになるだろう。しかし、いまのところ米・西欧は、スーチー女史の解放が形式的なものであり、実際には言動は束縛されているとして、軍政への評価を差し控えている。したがって米・西欧の論理は、いぜんとして軍政が政権を文民政府に移譲することが、ODA再開の条件であるとしている。しかし、米・西欧のODAは、これまでも、ミャンマーでは、大きな比重を占めていたわけではなく、日本政府の判断が、もっとも重要視されていることは間違いない。

軍政以降の日本のODAに関わるスタンスは、基本的には米・西欧と同調しながらも、結果的には独自の対応をしてきたと云えるだろう。

それは、(1)進行中のプロジェクトについては、継続したこと、(2)債務救済無償を供与していること（軍政以降、94年末までの供与額は約200億円）、(3)緊急無償を適宜供与し、94年度には、約27億円の無償（人道援助）の供与を決定している、などからも窺うことができる。

軍政からしてみれば、こうした日本の対応についても強い不満をもっており、「米・西側に追従する姿勢」と指摘する首脳（注）もいる。

日本としては「政府開発援助四原則」を設定したことでもあり、軍政の民主化を勧奨し、人権状況の改善を促すことを続けながらも、現実的な対応も考える必要があるだろう。

それは、軍政が実施している“民主化体制”確立を条件に、ODAの一部再開に踏み切ることである。ミャンマーの政治的安定のためには、国軍の力が必要であり、いまのところ他の選択肢はないからである。であるならば、国軍主導であっても、軍政でない政治体制を一時も早く確立するためにも経済的な安定を確（注：95年3月3日、Kyaw Ba 観光大臣と筆者との会談で）

保することであり、そのために、制限的ではあってもODAの役割は効果的と考える。

(2) 開発戦略と債務返済スケジュールの策定

軍政は自ら“暫定政権”であることを認めていることから、長期にわたる開発計画の策定はしないとの考え方である。したがって、これまでは、短期的なスローガン、たとえば92年の"Economic year"、94年の"Investment year"、96年の"Visit year"等で経済の活性化を図ろうとしている。しかし、基本的な開発戦略や、中・長期的な経済発展計画については、いまのところ持ち合わせていない。

軍政は、すでに市場経済化と対外開放を基本的な経済発展戦略として決定しており、そのための各種の政策的措置は実行しているが、それに基づく詳細な投資計画あるいはプライオリティーについては、いっさい明らかにしていない。経済援助は、その国の経済発展計画のなかで、ニーズに応じて実行されるものであるとすれば、ミャンマーに対する援助の再開は、その意味でも難しいことになる。

こうしたなかで、とくにミャンマーの対日累積債務の取扱いも重要である。現在、返済期限を越えた債務はすでに800億円を超えており、この債務をどう扱うかが、とくに円借款の再開の条件となる。少なくとも、債務返済計画の策定とそのための対日協議が前提となるであろう。日本としては、債権国として、(1)で指摘したような状況が実現されれば、債務返済について、二国間協議を提唱し、積極的に返済計画の策定に手をさしのべるべきだろう。

(3) 市場経済化の進展

軍政下で進められている市場経済化及び対外開放は、今後いかなる形での民政移管が行なわれ、どのような政権に変わろうとも、基本的には引き継がれていくであろう。こうした観点に立てば、たとえ軍政下といえども、日本としては市場経済化の進展に、援助を惜しむべきではないだろう。

ただ、現在の状況は、社会的・政治的自由がかなり制限されており、市場メカニズムの形成に障害となっている。とくに、国営企業が形成する国家経済機構が残存している状況下では、市場経済が本格的に機能し難く、その効果も部分的でしかない。

このため、日本としては、社会的・政治的自由、例えば報道、言論、結社の統制緩

和などを勧奨しつつ、市場経済化促進のための技術的援助を行う方法もあるだろう。

いずれにせよ、援助再開の条件として、市場経済の進展がひとつの要素となると考える。

2.ODA再開と活用に関わる留意点

対ミャンマーODAの再開の条件については、すでに指摘した。当項では、再開した際今後どのような方向と方策が考えられ、また問題はないのか検討することとした。

(1) 過去の実績評価の必要性

日本がミャンマー（旧ビルマ時代を含む）に供与したODAは、93年までに合計23.15億ドル、うち借款は14.75億ドル（64%）に達している。円借款の使途では、79年度以前は、鉱工業部門と商品借款（両方で全体の9割以上）に集中していたが、79年度以降は、かなり多様化し、電力、運輸、通信、インフラ整備なども増えてきた。

88年以前、ミャンマーは「ビルマ式社会主義」を国是とする独裁体制であったにもかかわらず、日本との歴史上の深い関わりや、親日的態度などが考慮され、東南アジアの一員として重要視されてきた。日本からのODAの規模も、常に10位以内にランクされ、年間ODA額は、ミャンマーの対日貿易赤字額にはほぼ匹敵し（約2億ドル）ていた。また、日本からのODAは、ミャンマーが受け取った援助総額の約7割を占めていた。したがって、ミャンマーにとって日本のODAはきわめて重要な位置を占めていたのである。88年以降の実質的なODAの停止は、他の西欧先進諸国が経済制裁を実施したことに比べても、ミャンマー経済に与える影響は甚大である。

日本のODA再開にあたっては、過去において重要な役割を演じてきたODAの実績を十分に評価することが必要となろう。これまでのODA、とりわけ円借款が、国営企業の発展及び操業のために供与されていたり、独裁体制下での国民ニーズを反映したとは云い難いプロジェクト借款なども見受けられた。

こうした過去の借款案件について、評価分析を実施するとともに、それを参考とする今後の方向を見出す必要があるだろう。

(2) 市場経済化と対外開放への支援

すでに指摘したとおり、市場経済化と対外開放は、今後いかなる政権に変わろうとも、いわば国民的合意に基づいた政策的選択である。こうした政策に対する支援が、今後の経済協力の軸になるだろう。しかし、市場経済が確立するまでには、まだ多くの問題をクリアしなければならない。

第1に為替問題である。現在、チャット (Kyat) の対ドル公定レートは、6チャット前後とされているが、これは明らかにオーバーバリューであり、実勢はすでに100～120チャットで取引されており、その乖離はきわめて大きい。市場での価格形成は、この実勢レートがほぼ基準となっており、公定レートは意味を成していない。早急に大幅な為替調整が必要であるが、裏づけ外貨の不足等で、現軍政は調整に踏み切れないでいる。

第2に、国民総生産の25%を占める巨大な国営企業群の問題である。軍政はすでに、この国営企業に対し例外なき民営化方針を明らかにしている。そして95年1月には民営化委員会を発足、具体的検討に入った。また将来にむけて、資本及び証券市場の開設の検討も始めている。しかし、国営企業の民営化に伴う各種の問題、例えば経営形態、職員の取扱い等の他に、民間企業として成立し得る諸条件の整備が必要である。日本の経済、技術協力の活用を検討すべきであろう。

第3に、市場経済への移行に伴う、行政制度の改善、人材の育成が急務である。とくに行政制度は旧体制下の制度がそのままの形で機能しているが、市場経済の進展により、現在の制度がきわめて適応し難くなってきている。命令系統、意志決定システム等の改善が重要な課題である。また、26年間にわたる閉鎖・統制経済の下で、企業家、テクノクラート、ビジネスリーダー等人材の育成が行われなかったため、人材不足も深刻である。

以上の観点から、市場経済化への支援としての経済、技術協力の可能性を早急に検討すべきであろう。

(3) 我が国経済協力の再開に向けての重要事項

我が国の対ミャンマー経済協力については、ミャンマーの政治状況あるいはミャンマーを取り巻く国際世論の動向によって、その再開のタイミングや協力の形が、いまなお不確定な状況にある。しかし、これまで指摘してきたように、いずれは、我が国の経済協力は再開されなければならないし、再開されれば大型のL

LDCとして我が国の経済協力の重要な対象国となることは間違いない。経済協力の対象として、どのような分野、方策が考えられるか、次のようにまとめた。

1) 緊要性の高い対象・分野（無償）

- a. 医療、保険、麻薬対策
- b. 農村開発とくに農村、山間部における農業、生活改善に関わる協力
- c. 生活インフラの整備（上・下水道、農村電化、地方通信等）
- d. 人材育成、諸制度改革等の技術協力
- e. 統計整備システム、行政のコンピュータライゼーション等のソフト支援
- f. 教育施設の整備・拡充

2) 市場経済・対外開放支援（民間協力との組み合わせ）

- a. 基礎インフラ（港湾、空港、幹線道路、通信等）の整備
- b. エネルギー、とくに電力開発支援、天然ガス利用による生活用エネルギーの普及
- c. 流通・運輸システム近代化
- d. 法制、システム、行政等改善に関わるソフト支援
- e. 人材育成

3) 輸出増進支援

- a. 農林水畜産振興のための基盤整備及び技術協力
- b. 輸出指向アグロインダストリー振興支援（主として民間協力）
- c. 輸出加工区（EPZ）等の工業団地造成、そのためのインフラ関連整備（BOT方式との組合せ）
- d. 輸出市場獲得・拡大のための協力（民間協力）

4) 環境保全のための支援

- a. 森林・マングローブ保護のための諸協力
- b. 中部域における砂漠化防止
- c. テナセリム半島、島嶼部における自然保護、山間部における野生動物保護

-
- d. 都市部の諸環境整備（大気汚染対策、ゴミ収集、遺体処理、上水道整備）

5) 中・長期的協力分野

とくに、ミャンマーを含むメコン経済圏形成に応じた多国間に亘る事を視野に入れた協力が重視される。

- a. アジアハイウエーの整備
- b. イラワジ、タンルウィン（サルウィン）河水系の総合開発、とりわけASEAN向けの発電開発
- c. 雲南・ラオス・タイ・ミャンマーを結ぶ環状道路及び鉄道の整備